



# La France, collectivité locale de l'Union Européenne

Joël Thalineau

► **To cite this version:**

Joël Thalineau. La France, collectivité locale de l'Union Européenne. Revue Politique et  
Parlementaire, 1995, pp.56-63. <hal-00355846>

**HAL Id: hal-00355846**

**<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00355846>**

Submitted on 25 Jan 2009

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## La France, collectivité locale de l'Union européenne

Le propos peut paraître provocateur en ce qu'il assimile l'Etat français dans l'Union européenne aux collectivités territoriales dans la constitution de 1958. Cependant les décisions du Conseil Constitutionnel<sup>1</sup> considérant que la construction européenne entraînait des transferts de compétences sans porter atteinte à la souveraineté nationale, cautionnent cette assimilation. Par ailleurs, la réflexion de nos députés et de nos sénateurs dans le cadre de la préparation de la conférence intergouvernementale de 1996 prévue par le traité de Maastricht, autorise le rapprochement dans la mesure où cette réflexion vise notamment la préservation du pouvoir de décision national à l'instar de l'action des élus locaux en faveur du pouvoir de décision de leurs collectivités.

Cet article renvoie principalement à la question de la place de la France dans le système normatif de l'Union et donc à la nature de celui-ci. Il situe cette réflexion sur l'organisation normative dans l'Union européenne, dans un cadre théorique qui la dépasse: celui de la centralisation et/ou de la décentralisation. La question de la centralisation-décentralisation est le plus souvent rapportée à l'organisation de l'Etat. Cependant elle peut s'appliquer à tout ordre juridique hiérarchisé. A cet égard, elle concerne l'Union et les Communautés européennes. La centralisation-décentralisation a pour objet l'organisation du pouvoir normatif et plus précisément la question de sa division ou non-division entre des organes centraux et des organes non-centraux. Son intérêt est de résoudre l'équation : *Division du pouvoir normatif = Maintien de l'unité de l'ordre juridique*<sup>2</sup>.

Définie ainsi, la question de la centralisation-décentralisation apparaît comme une modalité de la séparation du pouvoir, c'est à dire un mode de répartition et d'organisation des facultés de statuer et d'empêcher, telles que les définissait Montesquieu<sup>3</sup>, entre des organes centraux et non-centraux. En nous inspirant du Professeur Ch.Eisenmann nous avons défini les organes centraux comme ceux détenant une faculté de statuer visant la collectivité toute entière ou disposant d'une faculté d'empêcher *susceptible de faire obstacle seule* à une faculté de statuer. A contrario, un organe non-central disposera soit d'une faculté de statuer visant une partie de la collectivité, soit d'une faculté d'empêcher *insusceptible d'arrêter seule* une faculté de statuer.

Selon cette répartition et cette organisation des facultés, il est possible de distinguer des ordres juridiques centralisés, décentralisés et entre ces deux types parfaits, des ordres "déconcentrés"<sup>4</sup> au niveau législatif et/ou au niveau réglementaire.

Au niveau de la norme seconde (la loi) au regard de la norme constitutive, on dira qu'un ordre juridique est centralisé lorsque la norme seconde sera produite par un ou des organes centraux ou centralisés<sup>5</sup> qui détiennent l'exclusivité de la faculté de statuer. L'Etat unitaire en serait un exemple. A ce même niveau de la hiérarchie des normes, un ordre juridique est décentralisé lorsque la production de la norme seconde, par division de la faculté de statuer, appartient concurremment à des organes centraux et non centraux qui disposent réciproquement d'une faculté de s'empêcher. Un Etat fédéral devrait répondre à ces exigences. En Europe, seule la Suisse y satisfait à notre connaissance. Enfin toujours à ce niveau de la hiérarchie des normes, la déconcentration correspond aux situations dans lesquelles la production de la norme seconde est aussi divisée entre des organes centraux et non centraux mais de telle façon, que l'existence<sup>6</sup> et/ou l'autonomie<sup>7</sup> de

<sup>1</sup> C.C.92-308 DC du 9 avril 1992 et CC 92-312 DC du 2 septembre 1992

<sup>2</sup> Cf. Notre thèse "Essai sur la centralisation et la décentralisation - Réflexions à partir de la théorie de Ch.EISENMANN", Université de Tours, 1994

<sup>3</sup> " J'appelle faculté de statuer, le droit d'ordonner par soi-même, ou de corriger ce qui a été ordonné par un autre. J'appelle faculté d'empêcher, le droit de rendre nulle une résolution prise par quelqu'un d'autre ..." Montesquieu L'esprit des lois, De la constitution de l'Angleterre, Livre XI, Chap. VI

<sup>4</sup> Selon le Professeur J.M.Auby, O.Guichard serait à l'origine du terme qu'il aurait utilisé lors d'une intervention devant les Présidents des comités économiques et sociaux le 22 février 1977.

<sup>5</sup> Un organe centralisé est un organe soumis à l'autorité hiérarchique d'un organe central.

<sup>6</sup> Cette menace est le plus souvent caractérisée par le fait que les organes non centraux ne disposent pas d'une faculté d'empêcher les organes centraux.

<sup>7</sup> Cette atteinte se manifeste le plus souvent par la volonté de rapprocher les effets de l'exercice a posteriori de la faculté d'empêcher détenue par les organes centraux de ceux d'un exercice a priori, c'est à dire avant l'entrée en vigueur des actes non centraux.



la faculté de statuer des organes non centraux est menacée. C'est le cas de la plupart des Etats que l'on dit fédéraux.

Appliquées au niveau de la norme troisième (le règlement), ces définitions permettent de distinguer ce que l'on appelle la centralisation, la décentralisation et la déconcentration administrative.

Dans l'Union et les Communautés européennes la question se pose à ces deux niveaux de la hiérarchie des normes et à ce titre elle intéresse les élus nationaux représentant le peuple et les élus locaux en vertu du principe constitutionnel de libre administration. A la veille de cette conférence intergouvernementale sur l'Union et concernant la place respective des organes de l'Union et des Etats, il n'est donc pas inutile de faire le bilan de l'organisation normative de l'Union et des Communautés. Cependant, notre approche n'appréhende pas l'ensemble des questions que cette conférence pourra aborder, ni la totalité des propositions parlementaires. Ainsi, nous n'évoquerons pas les questions relatives aux rapports entre les organes centraux et notamment entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen.

Dans cet ordre juridique des textes à valeur constitutionnelle (traités de Maastricht, de Rome, de Paris, l'Acte unique européen ...) organisent une division de la faculté de statuer entre des organes centraux (ceux de l'Union) et des organes non centraux (ceux des Etats et/ou selon leur constitution, ceux de leurs collectivités infra-étatiques). La question est de savoir si cette division de la faculté de statuer traduit une organisation centralisée, décentralisée ou déconcentrée du pouvoir normatif dans l'ordre juridique européen. La réponse est liée au caractère exclusif ou non de la faculté de statuer accordée aux organes centraux et non centraux. Si décentralisation il y a, cette exclusivité est garantie par une faculté d'empêcher dont disposent réciproquement les organes.

Les députés et les sénateurs ont examiné ce système normatif et ont constaté sa dérive centralisatrice<sup>8</sup>. Cependant, les propositions qu'ils formulent, ne peuvent conduire à l'établissement d'une Union et de Communautés décentralisées.

L'étude du pouvoir normatif dans cet ordre juridique montre, en effet, que la faculté de statuer des organes de l'Union est garantie, alors que celle reconnue aux organes relevant des Etats ne dispose pas d'une telle protection. Il y a un effacement progressif de la faculté de statuer des organes étatiques au profit des organes de l'Union (I). Cette situation résulte du fait qu'à la faculté d'empêcher reconnue aux organes de l'Union ne répond pas une faculté d'empêcher exercée conjointement par des organes étatiques. Remédier à cette situation pourrait être une des ambitions de la conférence (II).

### I) L'extension croissante de la faculté de statuer des organes de l'Union

Comme les intitulés des traités instituant les communautés en rendent compte, la répartition des facultés de statuer dans l'ordre communautaire s'est effectuée en attribuant aux organes de l'Union une capacité spécialisée matériellement déterminée. En d'autres termes les organes de l'Union ne disposent pas d'une capacité juridique les autorisant à statuer dans l'intérêt général, mais uniquement dans un intérêt général matériellement défini. On dit qu'ils disposent d'une compétence d'attribution.

Le rapport de Mmes Catala et Ameline souhaite que cette capacité spécialisée des organes de l'Union soit réaffirmée<sup>9</sup> car, comme l'ont constaté les députés et les sénateurs des délégations parlementaires pour l'Union européenne, cette compétence spéciale des organes de l'Union tend vers une compétence générale sous l'action conjointe des Etats membres et des organes de l'Union.

Les Etats ont favorisé ce phénomène en étendant le champ d'intervention des organes de l'Union. Ainsi l'Acte unique européen donne une capacité d'intervention dans le domaine de l'environnement, de la recherche et du développement technologique et le Traité de Maastricht développe cette capacité d'intervention posée par l'Acte unique et l'enrichit de secteurs nouveaux tels les grands réseaux transeuropéens, l'éducation, la protection des consommateurs .... De plus ce traité prévoit aussi l'intervention des organes de l'Union, selon une manière spécifique, dans le domaine des affaires intérieures et de la justice ainsi que dans celui de la politique étrangère et de sécurité commune. Par ailleurs, les Etats ont contribué à l'extension de la compétence des organes de

<sup>8</sup> Rapport n° 1939 AN. Fév.95 de Mmes Catala et Ameline- Rapport n°224, 2 tomes, Sénat Fév 95 de M. Guéna

<sup>9</sup> Rapport Mmes Catala & Ameline précité, p 33-34



l'Union, lorsqu'il apparaissait que l'évocation européenne d'une question évitait les difficultés de son traitement national <sup>10</sup>.

Les organes de l'Union et particulièrement la Cour de Justice, ont développé d'une façon logique en qualité d'organes de l'Union, une doctrine "expansionniste" en s'appuyant sur des dispositions des traités soumises à une interprétation constructive. Le Conseil a participé à cette extension de la compétence des organes de l'Union, alors que selon d'autres, son caractère intergouvernemental devait et devrait y faire obstacle. Ainsi le Conseil sur le fondement de l'article 235 du traité CE est intervenu avant l'Acte unique dans le domaine de la recherche ou de l'environnement ou avant le traité de l'Union, en matière internationale (cf l'affaire de l'Accord européen sur le transport routier -A.E.T.R.<sup>11</sup>).

Enfin, les Etats membres concluent des accords au sein du Conseil (cf l'affaire de l'AETR) ou à l'extérieur de cette structure (cf accord et convention de Schengen) qui viennent s'ajouter au droit communautaire et diminuer la compétence des organes étatiques. A cet égard, la volonté des délégations sénatoriale et de l'Assemblée nationale de maintenir en tout ou partie <sup>12</sup> les matières des deuxième et troisième piliers de l'Union - politique extérieure et de sécurité commune, justice et affaires intérieures - dans le domaine intergouvernemental, n'apparaît pas spécialement protectrice ni des compétences étatiques, ni des Parlements nationaux. D'une part, la Cour de Justice peut requivalifier un accord intergouvernemental en décision communautaire (cf affaire AETR) et d'autre part, les accords intergouvernementaux, l'expérience de Schengen le révèle, se traduisent par une quasi absence des Parlements<sup>13</sup>. Certains collègues européens des parlementaires français n'ont pas manqué de souligner la contradiction entre la volonté de limiter les compétences des organes de l'Union pour renforcer les pouvoirs des Parlements et le contrôle superficiel exercé par les parlementaires sur leur gouvernement en matière internationale et notamment européenne<sup>14</sup>. Dès lors, cette attitude des parlementaires français ne révèle-t-elle pas une certaine forme de duplicité? On peut légitimement s'interroger en constatant, par ailleurs, que l'essentiel de leurs propositions de réforme du processus normatif de l'Union fondées sur la vanité d'une maîtrise de la faculté de statuer de l'Union par les organes de celle-ci, vise à renforcer les prérogatives du Conseil de l'Union. Comme si le Conseil n'était pas un organe de l'Union!

Mais plus que le Conseil, c'est la Cour de Justice, qui reçoit la plupart des critiques liées à l'extension de la compétence des organes de l'Union.

Au plan procédural, par l'action en manquement d'Etat, la Cour, sur saisine de la Commission, dispose de la possibilité de préserver la faculté de statuer des organes de l'Union, lorsque des organes étatiques édictent une réglementation contraire aux traités ou au droit dérivé. Au fond, la Cour de Justice interprète certaines dispositions des Traités favorablement à la compétence des organes de l'Union. D'une part, à partir de la théorie des pouvoirs implicites, elle interprète de façon extensive les compétences des organes de l'Union, nonobstant le silence des traités. D'autre part, elle réduit la compétence des organes étatiques dans le cadre des objectifs fixés par les traités, afin de garantir l'effet utile de ceux-ci ou pour imposer le respect du principe de loyauté communautaire résultant de l'article 5 du traité CE. Ainsi, l'action de la Cour a préservé la faculté de statuer des organes de l'Union en affirmant la primauté du droit communautaire et son effet direct permettant ainsi la mise à l'écart, notamment par les juridictions nationales, des actes des organes étatiques contraire à la norme communautaire.

*Cette faculté de statuer des organes de l'Union, garantie par la faculté d'empêcher dont disposent la Cour et les juridictions nationales sur les organes étatiques, aurait dû rencontrer dans le principe de subsidiarité selon l'invocation que d'autres en font aujourd'hui, le frein à son extension croissante.*

Avant que le traité de Maastricht ne l'institue comme principe général, le principe de subsidiarité était présent dans les traités communautaires sans être formulé comme tel. En effet, la création des Communautés repose sur la subsidiarité dans la mesure où leur création révèle la nécessité pour les Etats de se regrouper pour appréhender des problèmes dont la solution dépassait le cadre national. Par ailleurs, tant dans les traités CECA

<sup>10</sup> Rapport Mmes Catala & Ameline, p 33, Rapport M.Guéná, tome 1, p 13 et le Rapport de M.Poniatowski, Sénat n°45 Nov.92, p27 & s

<sup>11</sup> C.J.C.E. 31 mars 1971 Commission c/ Conseil des Communautés, Rec. 1971, p 263

<sup>12</sup> Rapport M.Guéná, tome 1, p 27 & s, Rapport Mmes Catala & Ameline, p 36 & s

<sup>13</sup> M.Chauchat, "Schengen ou l'élimination des frontières physiques", Rev. Jur. du Centre Ouest, avril 1992, p 1

<sup>14</sup> Cf par ex. intervention M.Hicks ou de Mme Tocino lors de la XIIIème C.O.S.A.C. dans rapport de M.Pandraud A.N. n°1986, Mars 1995, p 73 & 83



et EURATOM que dans le traité CE, on peut lire que les organes de l'Union interviennent uniquement "en tant que de besoin" (cf par ex.art.90-3 traité CE) et leur action doit être limitée au "nécessaire"(cf.par ex.art 235 du traité CE).

Cependant nos sénateurs et nos députés ont montré que cette dernière expression du principe de subsidiarité, n'a nullement fait obstacle, à l'extension des compétences communautaires. Ils mettent en exergue, à cet égard, l'intervention, avec l'aval de la Cour de Justice <sup>15</sup>, de la Commission en matière d'application du droit de la concurrence aux services publics. Ainsi que le rappelle le rapport fait au Sénat par M.Poniatowski<sup>16</sup>, la réitération par le traité de Maastricht du principe de subsidiarité implique l'insuffisance de son respect et "des tentatives successives d'autodiscipline" dans la période antérieure.

Par ailleurs, sa reconnaissance comme principe général dans le traité de l'Union, n'en est pas moins accompagnée de restrictions quant à sa mise en oeuvre, qui ont conduit les députés et sénateurs à douter de son caractère opératoire pour l'avenir. Sa portée au regard de la compétence des organes étatiques est limitée aux domaines dans lesquelles il y a compétence partagée entre la Communauté et les Etats. Dans le champ de la compétence exclusive des organes communautaires, ceux-ci sont soumis simplement au principe de proportionnalité, c'est à dire aux interventions nécessaires (au regard de l'efficacité de l'action des personnes et non des Etats pour satisfaire les objectifs des traités) et dans la mesure utile à la satisfaction de cette nécessité. Le problème est que les compétences exclusives résultent d'une interprétation constructive de la Cour et qu'il n'est pas impossible que le champ de cette exclusivité s'étende encore. Dans le domaine des compétences concurrentes, l'intervention des organes communautaires repose sur le constat préalable de l'absence de satisfaction des objectifs des traités (appréciation de l'efficacité des personnes dans la satisfaction des objectifs) et sur l'incapacité absolue ou relative des Etats de satisfaire ces objectifs (appréciation du niveau d'intervention le plus favorable -Etat/Union- à la satisfaction des objectifs). Or, l'appréciation de ces conditions est soumise en dernière analyse à la Cour de Justice dont la jurisprudence hardie a conduit à l'extension de la compétence des organes communautaires.

Il apparaît ainsi que le principe de subsidiarité ne peut constituer à lui seul le frein à cette extension de la faculté de statuer des organes communautaires, parce qu'il permet aussi bien le transfert de compétences vers ces organes, que la préservation des compétences des organes étatiques, d'une part et parce que cette alternative repose sur la seule appréciation de la Cour de Justice, d'autre part.

Sans accepter pour autant l'idée de la "nature inappropriée d'un organe juridictionnel pour exercer un contrôle par essence politique"<sup>17</sup>, il apparaît nécessaire, notamment pour équilibrer celle de la Cour de Justice, de permettre aux Etats membres d'exercer une faculté d'empêcher, qui, s'appliquant sur la faculté de statuer des organes de l'Union, garantirait la faculté de statuer des organes étatiques. Cette faculté d'empêcher manque aujourd'hui et son institution pourrait être un des objectifs de la conférence de 1996.

## II ) Un enjeu de la Conférence: la création d'une faculté d'empêcher étatique

Selon le Professeur G.Vedel, seuls "des critères formels ou organiques" peuvent garantir " l'idée de la séparation des pouvoirs, notion organique et formelle"<sup>18</sup>. Les parlementaires français des délégations pour l'Union européenne constatant que la jurisprudence de la Cour de justice était "résolument orientée vers une conception large et extensive des compétences communautaires"<sup>19</sup> et que plus largement il était "illusoire de compter sur l'autodiscipline des institutions communautaires"<sup>20</sup> pour assurer le respect de la faculté de statuer des organes étatiques, confirment cette assertion du professeur Vedel.

En effet, le recours en annulation devant la Cour de justice contre les actes des organes de l'Union qui empièteraient sur la faculté de statuer des organes étatiques ne peut constituer la faculté d'empêcher étatique.

---

<sup>15</sup> Rapport M.Guéna, tome 2, p 82

<sup>16</sup> Rapport M.Poniatowski précité

<sup>17</sup> Rapport Mmes Catala & Amléline précité, p 33

<sup>18</sup> G. Vedel Les bases constitutionnelles du droit administratif, E.D.C.E. 1954, p 26 & s

<sup>19</sup> Rapports précités Mmes Catala & Amléline p 33

<sup>20</sup> Rapport M.Guéna, tome 1, p. 13 et rapport M.Poniatowski p 23 &s



D'une part, parce que la Cour est un organe central et d'autre part, comme le montre sa jurisprudence, parce qu'elle est maître de la norme dont elle décide d'assurer le respect<sup>21</sup>. Concernant le Conseil, son caractère intergouvernemental ne saurait faire de lui l'organe titulaire de la faculté d'empêcher étatique. Nonobstant sa composition, le Conseil est un organe central dans la mesure où il exerce la faculté de statuer de l'Union. En effet la composition d'un organe est indifférente à son caractère central ou non central, d'une part, et ses règles de fonctionnement (décision à l'unanimité ou à la majorité) ne peuvent pas non plus interférer sur ce caractère, d'autre part. C'est pourtant sur cet organe que les parlementaires comptent, notamment en modifiant ses modalités de décision, pour protéger la compétence étatique.

Dès lors, seule une faculté d'empêcher détenue par des organes étatiques est susceptible de garantir l'existence de la faculté de statuer étatique comme le pressentait M. Seguin, Président de l'Assemblée Nationale, qui proposait la transmission du texte arrêté par l'instance de l'Union au terme de la procédure communautaire, "aux Parlements nationaux qui disposeraient d'un délai d'un mois pour statuer, faute de quoi il serait considéré comme tacitement accepté"<sup>22</sup>.

A partir de ce constat et des réflexions afférentes, on pouvait s'attendre à des propositions parlementaires, qui tant au plan organique que formel permettraient la mise en place d'une organisation décentralisée du pouvoir normatif de l'Union. Les propositions parlementaires ne répondent pas à cette attente.

D'abord la dimension organique de la faculté d'empêcher a totalement échappé aux parlementaires. En effet, la proposition de la délégation de l'Assemblée nationale, ne mettrait pas en place une organisation décentralisée du pouvoir normatif de l'Union dans la mesure où la faculté d'empêcher prévue serait mise en oeuvre par un organe central. Il s'agirait "d'un Comité interparlementaire composé d'un nombre égal et réduit de représentants par Etat membre" issu des Parlements nationaux. Cet organe ne peut être considéré comme un organe non central dans la mesure où la faculté d'empêcher dont il disposerait, arrêterait seule la faculté de statuer des organes de l'Union. Il s'agirait en fait d'un nouvel organe de l'Union, qui par division horizontale du pouvoir disposerait de la capacité de bloquer le processus normatif communautaire. Le rapport de Mmes Catala & Ameline en convient puisqu'elles écrivent que ce Comité se situerait "au sein même des institutions de l'Union"<sup>23</sup>. La proposition de la délégation du Sénat est affectée du même défaut puisque la faculté d'empêcher serait confiée "à une instance représentative des parlements nationaux" qui "pourrait prendre la forme d'une commission spécialisée du Sénat européen ..."<sup>24</sup>.

Par ailleurs sur le plan formel, l'empêchement ne peut résulter de l'exercice de la faculté d'empêcher d'un seul organe non-central car cela reviendrait à nier l'existence de l'ordre juridique communautaire, puisqu'un seul, de sa propre volonté, pourrait s'abstraire du respect de la règle. En matière européenne, cela conduirait à introduire dans le droit interne, le droit communautaire.

Les sénateurs ne se sont pas totalement dégages de cette idée. Déjà, lors de la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité de Maastricht, leur tentative de création au profit du Parlement national d'une telle faculté d'empêcher montre la persistance de l'idée selon laquelle l'ordre juridique national intégrerait l'ordre communautaire. Un sous-amendement à l'amendement prévoyant l'extension à 60 députés ou sénateurs de la procédure de l'article 54 de la Constitution, étendait celle-ci aux propositions d'actes communautaires<sup>25</sup>. Ce sous-amendement (dont le texte ne fut pas finalement retenu) assimilait ainsi le droit communautaire à un engagement international soumis à une procédure d'intégration dans l'ordre juridique national contestant ainsi l'existence de l'ordre juridique communautaire fondé sur la primauté et l'effet direct du droit communautaire. En voulant maintenir, aujourd'hui, les matières des deuxième et troisième piliers dans la sphère de la coopération intergouvernementale, les sénateurs et les députés (pour la P.E.S.C. seulement), entendent réaffirmer cette exigence d'intégration dans l'ordre juridique français.

<sup>21</sup> P. Delvolvé a fort bien montré que s'il n'y a pas contrôle de l'opportunité, "il y a toujours de l'opportunité dans le contrôle", dans la mesure où le contrôleur est "maître du contrôle exercé" et "maître de la norme appliquée". P. Delvolvé, "Existe-t-il un contrôle de l'opportunité?", Actes du colloque Conseil Constitutionnel-Conseil d'Etat, L.G.D.J & Montchrestien 1988, p 295 & s

<sup>22</sup> P. Seguin, Pour un mémorandum français sur l'Europe, Le Figaro 7/12/1994

<sup>23</sup> Rapport Mmes Catala & Ameline précité, p 99

<sup>24</sup> Rapport M. Guéna précité, p 14

<sup>25</sup> Cf. Discussion amendement n°25, Sénat, Séance du 10/6/1992, J.O. Débats, p 1543 & s



Dans tout ordre juridique hiérarchisé et donc dans l'ordre de l'Union et des Communautés, l'empêchement exercé a priori ou a posteriori sur la faculté de statuer centrale *doit être le fait de plusieurs pour conserver l'unité, de l'ordre juridique.*

Des Etats européens connaissent de telles facultés d'empêcher dans leur système normatif propre. Ainsi par exemple l'alinéa 2 de l'article 89 de la constitution suisse prévoit l'adoption des textes de portée générale par le peuple si " la demande en est faite par 50000 citoyens ou par *huit cantons*" (souligné par nous). Ici la faculté s'exerce avant l'entrée en vigueur de l'acte fédéral, alors qu'en Italie l'article 75 de la constitution permet d'organiser un référendum abrogatif d'une loi à la demande de *cinq Conseils régionaux*. Dans les deux cas, l'empêchement peut être levé ou non par le peuple. Ces procédures n'ont pas été utilisées par les collectivités infra-étatiques concernées. En d'autres temps, une faculté d'empêcher en matière législative avait été reconnue en France aux assemblées primaires des départements. En effet, l'article 59 de la constitution du 24 juin 1793, prévoyait que la réclamation du dixième des assemblées primaires de la moitié des départements faisait obstacle à la loi proposée et impliquait la convocation des Assemblées primaires pour surmonter l'empêchement.

Effectuée à l'occasion du traité de Maastricht, la déclaration relative au rôle des Parlements nationaux dans l'Union Européenne pourrait déboucher, à l'occasion de la conférence intergouvernementale de 1996, sur la création d'une faculté d'empêcher au profit desdits Parlements. Pour cela, il faudrait qu'on fasse de cette intervention des parlements nationaux *un élément substantiel de la procédure normative communautaire* à l'instar de la consultation du Parlement européen, d'une part et que cette intervention des Parlements nationaux puisse *déboucher le cas échéant sur un réel empêchement*, d'autre part. Il faut, en effet, que l'intervention des organes étatiques soit intégrée à la procédure normative communautaire et ne soit plus un procédé interne aux Etats, comme aujourd'hui la procédure de l'article 88-4 de la constitution, qui, en cas de non respect, est sans effet sur la légalité communautaire de l'acte de l'Union non soumis au Parlement national. Cette intégration nécessaire de l'intervention des organes étatiques à la procédure communautaire est perçue par les délégations parlementaires pour l'Union européenne du Sénat comme de l'Assemblée nationale. En effet, la 5ème orientation du rapport sénatorial propose d'inscrire dans le traité que "les Parlements nationaux puissent disposer des propositions législatives de la commission en temps utile pour leur information ou pour un éventuel examen"<sup>26</sup>. De même, le rapport de la délégation de l'Assemblée nationale "souhaite...une association des Parlements nationaux au processus décisionnel avant que le Conseil de l'Union Européenne ne statue"<sup>27</sup>.

Quant à la mise en place d'une réelle faculté d'empêcher, on peut constater que pour mettre en oeuvre cette déclaration, chaque Etat pouvait associer plus étroitement son Parlement à l'édiction des normes communautaires. Déjà, l'on peut constater que cette déclaration n'a pas conduit les Etats membres, sauf l'Allemagne, à renforcer singulièrement le poids des assemblées nationales dans le processus normatif communautaire comme l'a montré la XIIème Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (C.O.S.A.C)<sup>28</sup>. En France, l'introduction d'un article 88-4 dans la Constitution, prévoyant la soumission aux deux assemblées des propositions d'actes communautaires de nature législative au sens de l'article 34, n'a fait que constitutionnaliser d'une façon restrictive, ainsi que le constatait le sénateur J.Larcher<sup>29</sup>, les dispositions de l'article 6 bis-IV de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées. Par ailleurs, cette procédure ne s'applique pas quand le Conseil de l'Union joue le rôle d'une structure de coopération intergouvernementale.

Aussi pour renforcer le poids des Parlements nationaux, les délégations pour l'Union européenne du Parlement français ont, en vue de la conférence de 1996, proposé une réforme du processus décisionnel communautaire afin de donner une réelle portée au principe de subsidiarité. Cependant les propositions déçoivent car elles n'atteignent pas leur but.

La proposition sénatoriale confie à l'instance représentative des Parlements nationaux une faculté d'empêcher qui se traduirait par une déclaration de non conformité au principe de subsidiarité faisant obstacle à l'entrée en vigueur de l'acte communautaire. Cependant la proposition sénatoriale ne peut conduire à une Union décentralisée car elle prévoit en dernière analyse l'arbitrage de la Cour de Justice -organe central-, dont l'intervention permettrait de surmonter l'empêchement de l'instance représentative des parlements nationaux.

<sup>26</sup> Rapport M.Guéna précité, tome 1, p 41

<sup>27</sup> Rapport MmesCatala & Amline précité, p 203, point 38

<sup>28</sup> Cf.Rapport de M.Pandraud, A.N. n°1986, Mars 1995, p 10 & s et 257 & s

<sup>29</sup> Cf.Rapport de M.Larcher, Sénat, n°375, 2ème session ordinaire 1991-92



La proposition de la délégation de l'Assemblée, quant à elle, attribue une faculté d'empêcher que les autres organes de l'Union ne pourront surmonter mais comme son titulaire est le Comité interparlementaire-organe central-, elle échoue tout autant de ce fait dans sa volonté de permettre l'application du principe de subsidiarité.

Si cette faculté d'empêcher avait été reconnue aux Parlements nationaux eux-mêmes, elle aurait pu révéler une organisation décentralisée du pouvoir normatif dans l'Union. Il est surprenant à cet égard, que prévoyant de réformer la procédure de décision au sein du Conseil de l'Union européenne en tenant compte des données démographiques, les délégations parlementaires n'aient pas pensé à l'application de ce procédé pour la mise en oeuvre effective du principe de subsidiarité par les Parlements nationaux.

En effet, on aurait pu imaginer de transposer dans la procédure normative de l'Union, une règle similaire à celle des 2/3-1/2 ou 1/2-2/3 applicable en matière de coopération intercommunale en France. Selon ce système, la création d'un organisme de coopération intercommunale n'est acquise que si elle est acceptée par 2/3 des communes représentant au moins la moitié de la population ou par la moitié des communes représentant plus des 2/3 de la population<sup>30</sup>. Par simple transposition de cette règle (mais d'autres seuils peuvent être déterminés), on pourrait considérer qu'un acte communautaire est accepté de façon tacite par les Etats membres sauf, si au terme d'un délai déterminé, la majorité des Parlements des Etats représentant plus du 1/3 de la population ou les Parlements d'un tiers des Etats représentant plus de la moitié de la population s'y opposent.

Une telle règle permettrait, par ailleurs, d'associer les organes infra-étatiques au processus normatif communautaire pour les Etats qui le décideraient au regard de leur constitution propre. Concernant la France, on pourrait imaginer que cette faculté d'empêcher serait mise en oeuvre par les deux chambres sur la base du bicamérisme égalitaire permettant ainsi au Sénat<sup>31</sup> d'exercer sa mission de représentation des collectivités territoriales posée à l'article 24 de la constitution. L'institution d'une telle faculté d'empêcher étatique équilibrerait les rapports entre les organes de l'Union et les organes étatiques qui disposeraient ainsi du moyen de faire respecter leur faculté de statuer.

Peut-on craindre qu'un tel système normatif conduise les institutions de l'Union et des Etats à se paralyser entraînant l'immobilisme communautaire? " L'inaction" des institutions pour reprendre le terme utilisé par Montesquieu, n'est pas à craindre car "comme par le mouvement nécessaire des choses, elles sont contraintes d'aller, elles seront forcées d'aller de concert". Et puis, si les organes de l'Union souhaitent dépasser cet empêchement, on pourrait imaginer que sa levée ou sa confirmation soit du ressort des citoyens, appelés à trancher par référendum. Ne sont-ils pas les destinataires des normes?

"On ne fera pas l'Europe si on ne la fait pas avec les peuples et en les y associant". L'institution d'une telle faculté d'empêcher remise aux Parlements nationaux et en dernière analyse aux peuples ne serait-elle pas le meilleur prolongement de ce propos du Général De Gaulle (Allocution St Maur, 6/7/1952)?

J. THALINEAU  
Docteur d'Etat en Droit

<sup>30</sup>Cf. Art.L.163-1 du code des communes

<sup>31</sup> Le Sénat ne serait pas en l'espèce un organe central, puisque d'une part le pouvoir normatif en cause est celui de l'Union et non celui de la France et d'autre part, au sein de ce pouvoir normatif la faculté d'empêcher du Sénat, ne pourrait bloquer seule la faculté de statuer des organes de l'Union.